

UNA POLITICA DE PRIMAS ANTIPRODUCCION: ANALISIS DE UN INSTRUMENTO PARA SUAVIZAR LA REPERCUSION EN LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS DEL AJUSTE DEL MERCADO

Por
LUIGI GALLETTO (*) (**)

I. INTRODUCCION

La acumulación de excedentes agrarios, que inevitablemente eleva el gasto público en programas de apoyo a la renta agraria y a pesar de ello reduce las rentas agrarias, ha caracterizado la economía agraria de la CE durante el decenio de 1980.

El apoyo a los precios comunitarios destinados a salvaguardar la renta de los agricultores, ha fomentado una continua innovación tecnológica en la producción agraria, promoviendo excedentes correlativos de muchos productos agrarios. Este aumento de los excedentes ha contribuido a ensanchar la brecha entre los precios europeos y los internacionales, dando lugar a una elevación del nivel de protección, a costosas restituciones a la exportación y a un creciente gasto presupuestario de la CE, a pérdidas de bienestar e incluso a la pérdida de

(*) Este artículo lo escribió el autor durante su estancia como investigador visitante en Queen Elizabeth House, Agricultural Economic Unit, Universidad de Oxford, en 1991. El autor desea mostrar su agradecimiento a Rosemary Fennell por sus útiles comentarios a un primer borrador.

(**) Dipartimento Territorio e Sistemi Agroforestali, Sez. di Economia e Politica Agraria e Forestale, Universidad de Padua.

- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 165 (julio-septiembre 1993).

oportunidades de empleo en otros sectores (Stoecker y Breckling, 1989). Las medidas tomadas hasta ahora han fracasado en su intento de frenar el exceso de capacidad del sector agrario.

Para reducir el derroche de recursos causado por la política comunitaria actual, se ha sugerido con frecuencia que la reforma más importante debe ser un recorte del sostenimiento de los precios: se beneficiarían los consumidores, mejoraría el presupuesto comunitario y también el comercio internacional al disminuir el grado de protección del mercado.

Una dificultad asociada con cualquier cambio de la política agraria es la repercusión que tiene en los agricultores que han hecho planes y aceptado compromisos a largo plazo basándose en la situación actual. Entre los efectos esperados a corto plazo de la supresión del actual apoyo a los precios, pueden citarse la disminución de la producción y de los precios de los consumos intermedios, la reducción de la renta agraria neta y la liquidación de las explotaciones agrarias menos eficientes (que generalmente pertenecen a los grupos de pequeña dimensión), lo que haría que algunas comunidades rurales hubieran de enfrentarse con una mayor presión económica. A largo plazo, la supresión del apoyo a los precios conducirá a un ajuste del sector agrario que hará que las explotaciones sean más competitivas, la asignación de los recursos más eficiente, con menores costes de producción, mayores rendimientos de la inversión y una ganancia neta de bienestar para la sociedad en su conjunto (Roningen y Dixit, 1989; Tarditi y cols., 1989; Tyres y Anderson, 1987; Zietz y Valdes, 1988).

Aun siendo deseable un sector agrario más eficiente y competitivo, es preciso abordar y mitigar la crisis resultante de la reducción del apoyo a los precios (especialmente para muchos pequeños agricultores).

Lo que se necesita es una política provisional que ofrezca apoyo a la renta para determinados agricultores mientras la producción se adapta a un nivel que refleje las exigencias de un mercado internacional menos distorsionado, tal como se ha acordado en la última ronda de negociaciones del GATT (Riethmuller y cols., 1990; IATRC, 1988). Sin embargo, el desarrollo de un método viable de regulación que permita una acción flexible a nivel de explotación

agraria y que al mismo tiempo sea capaz de lograr niveles de oferta ajustados a las exigencias del mercado nacional e internacional es un objetivo difícil, debido a los problemas sociales, políticos y administrativos que plantea. Se han hecho algunas propuestas interesantes: la opción de garantía del derecho de producción (Harvey, 1991; Harvey y Hall, 1989; IATRC, 1988), la opción de los «agribonos» (Marsh y cols., 1991), el programa de apoyos variables a los precios (Huang y cols., 1990) y el plan MacSharry de reforma de la PAC, que ha sido aprobado recientemente.

Además de éstas, vale la pena examinar otra opción, la de una prima (o subvención) destinada a reducir el nivel actual de producción y a llevarlo a otro que se acerque más al de un mercado libre. Esa prima debe ligarse a una rebaja de los precios del producto que tenga consecuencias menos rigurosas. Se salvaguardaría la renta de los agricultores mediante el apoyo de los precios y una «prima anti-producción», como podría denominarse apropiadamente este tipo de subvención. Sin embargo, a largo plazo, ambos se reducirían gradualmente para que las estructuras agrarias pudieran adaptarse a un entorno económico más competitivo.

En este artículo se presenta un análisis preliminar de esta opción. No se estudian todos los aspectos relacionados con su aplicación para reducir la oferta de productos agrarios; se pretende más bien promover el debate sobre sus efectos y su viabilidad poniendo de relieve algunos de sus rasgos y posibilidades.

II. LA PRIMA ANTIPRODUCCION

La idea de pagar a los agricultores para que reduzcan su producción no es nueva. Se ha puesto en práctica de alguna manera a nivel comunitario mediante un programa de extensificación (Agra Europe, 1989) cuya finalidad es la reducción de la oferta agraria o del uso de consumos intermedios potencialmente contaminantes. Sin embargo, la forma en que se ha diseñado el programa no parece eficiente ni eficaz.

Se concede a los agricultores una prima fija por hectárea si consiguen reducir su producción anterior al menos en un 20 por ciento.

El programa no tiene en cuenta la estructura de costes de las distintas explotaciones agrarias: se permite obtener rentas exageradas a los agricultores que poseen las tierras menos productivas o a los que tienen los costes de producción más elevados por hectárea. Asimismo, la prima resulta poco atractiva para los agricultores con bajos costes o para los que tienen tierras más productivas. Además, la reducción obligatoria del 20 por ciento socava la viabilidad de la medida, al no tener en cuenta adecuadamente las variaciones anuales de las cosechas.

El tipo de prima examinada en este artículo no sólo pretende evitar o limitar esos fallos, sino también, y sobre todo, ofrecer un instrumento potencialmente útil para reducir las distorsiones del mercado de una amplia gama de productos agrarios.

A la vista de las medidas anteriores, que han inducido a los agricultores a aumentar exageradamente la producción agraria, la prima puede parecer una compensación por el esfuerzo que han de hacer para rebajar el nivel de producción. En otras palabras, puede interpretarse como el coste que la sociedad ha de soportar para evitar costes sociales probablemente más elevados, ligados a la destrucción de muchas pequeñas explotaciones agrarias que seguramente sería el resultado de un simple recorte de los precios.

En este contexto, una PAP puede definirse como la retribución pagada a un productor capaz de reducir la producción de un bien por un importe fijado en relación con un nivel previo predeterminado. De esta manera, los agricultores recibirían primas, no sólo para salvaguardar su renta, sino también por representar un papel activo en el control del mercado.

III. EFECTOS PARA LOS PRODUCTORES

Al analizar las consecuencias de las PAP, conviene comenzar por el comportamiento de maximización del beneficio de un productor que acepta el precio como un dato y se rige por su función de costes $C(Q)$.

Con la introducción de una prima por importe de k libras por unidad de producto «no producido» por debajo del nivel anterior de

producción (Q_0) el agricultor ha de maximizar la siguiente ecuación de beneficio:

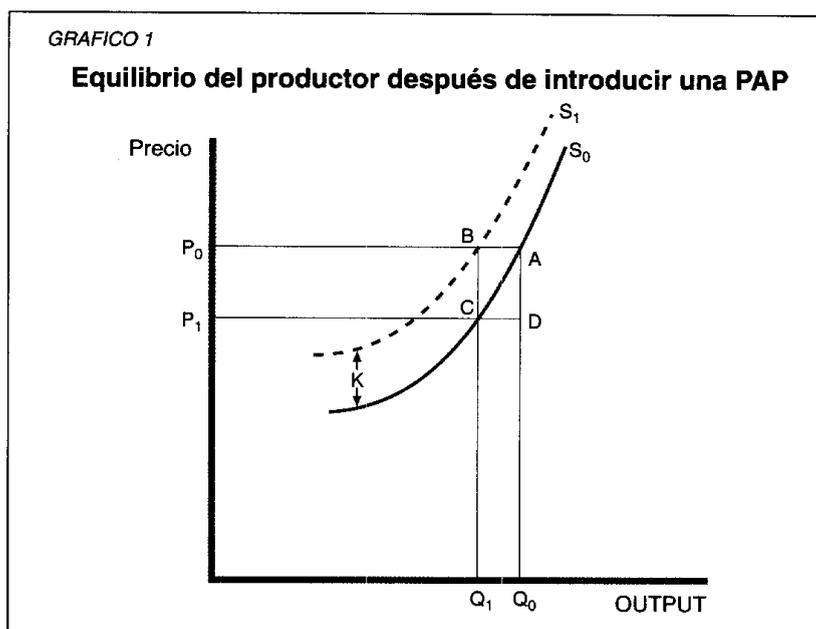
$$Pr = PQ - C(Q) + k(Q_0 - Q),$$

siendo P el precio de mercado del bien. A corto plazo, el beneficio puede sustituirse adecuadamente por el margen bruto, ya que sólo se tienen en cuenta los costes variables.

Calculando la primera derivada, la nueva solución óptima de equilibrio se obtiene para $P = \frac{\partial C}{\partial Q} + k$, es decir, que la nueva condición de optimización viene dada por la igualdad entre el precio y el coste marginal más la prima por unidad.

Esta condición se explica mejor mediante un gráfico ordinario de la función de costes marginales, (S_0), tal como se representa en la figura 1.

Considerando la prima como un coste de oportunidad ligado a la producción de un bien dado, es decir, la renta renunciada a causa de



la producción, la curva de costes marginales se desplaza hacia la izquierda en una cantidad igual a la prima por unidad ($k = AD = BC$) hasta la posición (S_1). Se produce una cantidad menor de equilibrio ($Q_1 < Q_0$) en la nueva situación con la que se enfrenta el agricultor. La superficie ABCD es el total de primas pagado por la rebaja de la producción, mientras que la superficie ADC representa el margen neto o bruto de ventaja del agricultor.

Si la diferencia entre el precio de apoyo P_0 y la prima unitaria k es igual o menor que el mínimo del coste variable medio, es rentable para el agricultor no producir cantidad alguna. Por tanto, en algunos casos, si no puede producirse económicamente otro bien alternativo, una subvención por importe de APP puede actuar en definitiva como una prima por retirada de tierras.

Debe advertirse que una PAP de k libras por unidad tiene el mismo efecto en la cantidad producida que una medida análoga de reducción del precio (es decir, $P_0 - P_1 = AD$); sin embargo, esta última tiene un efecto bastante diferente en la renta del agricultor. En lugar de renunciar al excedente del consumidor P_0ACP_1 , el productor sigue recibéndolo, sea del consumidor (P_0BCP_1) a través del precio interior, sea del contribuyente (ABC) a través de la prima; además, obtiene del contribuyente la superficie ADC.

Por otra parte, la disponibilidad de una PAP actúa como un seguro parcial frente a la posibilidad de obtener un resultado menor que el esperado, con lo que el agricultor logra una cobertura parcial frente a la pérdida que en otro caso sufriría (1).

Las consecuencias para todo el sector son bastante parecidas a las descritas para un agricultor aislado. Sin embargo, en este caso, la oferta descende, no sólo a causa de la reducción de los consumos intermedios variables, sino también a consecuencia de la completa desaparición del sector de aquellos agricultores cuyos márgenes brutos unitarios sean menores o iguales que el nivel de la PAP.

A corto plazo, no cabe esperar grandes descensos de la producción, dada la rigidez típica de la oferta de muchos productos agra-

(1) Si la producción efectiva es inferior a la prevista, el aumento del pago de PAP reduce las pérdidas, mientras que si la producción efectiva es superior a la prevista, el agricultor sale ganando con las buenas cosechas.

rios, pero si la PAP no es demasiado baja y se mantiene vigente durante algunos años, es probable que sus efectos aumenten con el paso del tiempo.

A los agricultores solamente podría resultarles rentable producir su cantidad previa (Q_0) o una cantidad mayor que ésta en el caso de poder modificar su estructura de costes, reduciéndolos más que k y desplazando a continuación su curva de oferta hacia la derecha sobrepasando la primitiva. Sin embargo, si no es despreciable el valor de la PAP, esto sólo puede ocurrir a largo plazo. El tiempo necesario para ampliar de nuevo la producción por encima de una cantidad Q_0 dependerá de las características estructurales de la oferta individual, de las variaciones del valor de k , y de los precios, no sólo del bien considerado sino también de sus sustitutivos (2), así como de la adopción de innovaciones técnicas y de las posibles variaciones de los precios de los consumos intermedios (3) debidas al descenso de la demanda causado por la introducción de una política de PAP. Es difícil hacer predicciones sobre cómo interaccionarán estas variables económicas y cómo afectarán a la oferta del sector.

Una cuestión particularmente interesante es la de la introducción de innovaciones técnicas. Puede afirmarse que es probable una difusión más lenta de algunas innovaciones, principalmente de las destinadas a ampliar la productividad de la tierra, debido al incentivo de la PAP para rebajar la oferta. Sin embargo, debe advertirse que, si se salvaguarda la renta agraria, los agricultores pueden permitirse invertir parte de su renta en innovaciones técnicas para mejorar su eficiencia y a continuación estar mejor preparados para una rebaja posterior de los precios. Esta y otras consideraciones ulteriores indican que parece útil aplicar una política de PAP junto con una reducción de los precios.

IV. CONSECUENCIAS MACROECONOMICAS

El resultado de la introducción de la PAP varía según que la prima afecte a un superávit o a un déficit de bienes. Como la primera

(2) De hecho, han de tenerse en cuenta todas las relaciones cruzadas entre productos.

(3) Esto dependerá sobre todo del grado de competencia entre los proveedores de consumos intermedios.

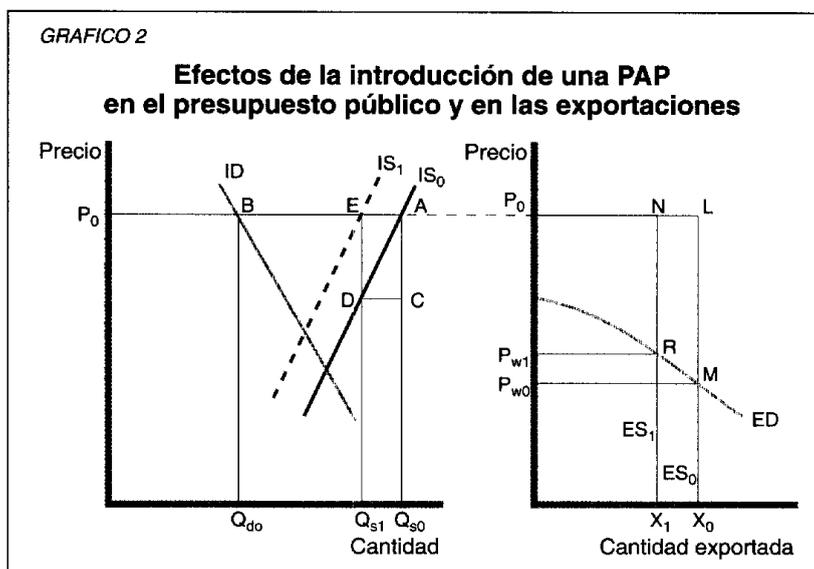
situación parece más pertinente para la política agraria actual de la CE, en este artículo se centra la atención solamente en ella, adoptando un análisis estático típico de equilibrio parcial.

Para ello, observese la figura 2, en la que dos gráficos representan, respectivamente, la situación del mercado interior (parte izquierda) y del mercado internacional (parte derecha) a corto plazo que se da, por ejemplo, en el caso de excedentes agrarios en la CE. En el primero, la oferta total (IS) y la demanda interior (ID) reaccionan al precio del mercado interior, que es apoyado por un sistema de gravámenes variables (4). En el segundo, el precio mundial (P_w) se representa en el eje de ordenadas; sin embargo, la oferta de exportaciones (ES) no es sensible al mismo (es decir, es completamente inelástica con respecto a él) porque la cantidad a exportar es determinada únicamente por el precio interior (5). En cambio, la demanda de exportaciones (ED) es sensible al precio mundial, pero probablemente disminuirá su elasticidad, dado que el país (la CE) ha de competir con otros grandes países exportadores para poder suministrar una mayor cantidad del bien al mercado mundial.

Dada la situación actual de mercado de un bien con excedentes (p. ej., un cereal), al precio P_0 la cantidad ofrecida es Q_{so} , la cantidad demandada es Q_{do} y su diferencia ($X_0 = Q_{so} - Q_{do}$) ha de exportarse al precio mundial P_{w0} . Introduciendo una prima antiproducción $k = AC$, la oferta se desplaza hacia la izquierda (de IS_0 a IS_1), se produce una cantidad menor Q_{s1} , y, a su vez, ha de exportarse una cantidad menor $X_1 = Q_{s1} - Q_{do}$ a un precio internacional mayor ($P_{w1} > P_{w0}$). Las restituciones a la exportación descienden desde la cantidad $P_{w0}MLP_0$ hasta $P_{w1}RNP_0$, lo que da lugar probablemente a un mayor ahorro de $P_{w0}P_{w1}RNL$ con respecto al gasto, para pagar las primas a los agricultores (superficie ACDE). Por tanto, una política de PAP se convierte en un instrumento de redistribución de algunos fondos, de las subvenciones de exportación a los agricultores y posiblemente de consecución de una reducción simultánea del gasto agrario.

(4) Este es efectivamente el instrumento de uso más común en el marco de la PAC.

(5) Teóricamente, sería sensible al precio internacional si éste aumentara por encima del precio interior de apoyo P_0 .



De ello se deduce que las dos principales consecuencias del desarrollo de una política de PAP son:

- a) puede beneficiarse el presupuesto público,
- b) se reduce el grado de distorsión del comercio.

Ambas deben examinarse con mayor detenimiento.

En la figura 2, es fácil observar que, al crecer la prima unitaria, descende su capacidad para beneficiar al presupuesto. De hecho, los pagos por primas (superficie ACDE) aumentan más que proporcionalmente, mientras que el ahorro por subvenciones a la exportación aumenta menos que proporcionalmente o en su caso a una tasa constante (cuando la elasticidad de la demanda de exportaciones se vuelve igual a infinito). Por tanto, la eficiencia de una política de PAP, en cuanto a la reducción del gasto presupuestario, es muy alta para una prima pequeña, pero disminuye gradualmente y, según lo elevado que fuera el nivel previo de excedentes (6), podría incluso volverse igual

(6) Por supuesto, el alcance de los efectos que acabamos de describir depende del grado de superproducción del país y de las elasticidades de la oferta y la demanda interiores, aunque permanezca invariable el sentido de las variaciones examinadas.

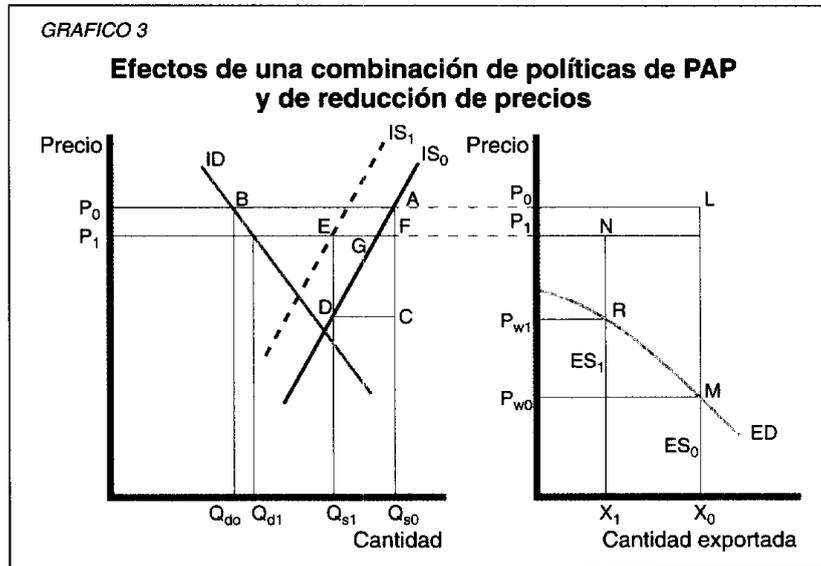
a cero, al mismo tiempo que se producen cuantiosas restituciones. De suceder esto, podría ser inevitable un descenso del precio. Sin embargo, es posible que el descenso del precio puedan soportarlo, dentro de ciertos límites, los agricultores sin sufrir pérdidas recurriendo a la renta adicional (superficie ACD) conseguida con la introducción de la PAP. Teóricamente, puede encontrarse una baja del precio que permita mantener constantes las rentas agrarias para cada nivel k de una PAP, pero su cuantía puede ser demasiado pequeña en comparación con k . Por consiguiente, puede ser necesaria una mayor rebaja del precio para dar a los agricultores una señal más fuerte que les oriente al ajuste de la oferta y a la mejora de su competitividad y/o a contribuir a una nueva restricción de las subvenciones a la exportación.

La reducción de la distorsión del comercio se obtiene porque una PAP causa en la oferta el mismo efecto que una rebaja de los precios. Sin embargo, debe señalarse, que si el precio es apoyado por un gravámen variable, sólo tiene lugar una parte de la reducción de la distorsión debida a una rebaja igual del precio, ya que, a diferencia de la rebaja del precio, una PAP no afecta a la demanda interior; al contrario, si el precio es apoyado mediante pagos compensatorios (*deficiency payments*), la distorsión y las pérdidas totales de bienestar decrecen en la misma medida que con una rebaja del precio. Sin embargo, el beneficio de una PAP sería probablemente mayor si el precio fuera apoyado mediante un gravámen variable, ya que es mayor la distorsión derivada de esta clase de intervención.

Finalmente, de la política de PAP cabe esperar repercusiones positivas en la tierra, el agua y el medio ambiente natural, gracias al menor uso de fertilizantes, productos químicos y otros consumos intermedios potencialmente contaminantes; esto es justamente lo que se pretende con el programa de extensificación de la CE, si bien sus resultados han sido muy limitados.

V. INTEGRACION DE LA POLITICA DE PAP EN LA POLITICA DE PRECIOS

El resultado de una combinación de las dos políticas, PAP y reducción de precios, se explica en la figura 3, en la que se supone que la



prima unitaria ($k = FC$) es cuatro veces mayor que la reducción de precios ($P_0 - P_1 = AF$). En la situación representada, las pérdidas de renta de los agricultores (P_0P_1GA) son algo mayores que la ganancia (GFCD) resultante de la PAP, pero seguramente menores que las incurridas al aplicar únicamente la intervención de precios. El grado de distorsión del comercio y el gasto público se reducen en mayor medida que con la aplicación únicamente de la PAP. De hecho, la cantidad exportada disminuye, no sólo por el descenso de la cantidad ofrecida, sino también por el aumento de la demanda interior ($X_0 - X_1 = Q_{s0} - Q_{s1} + Q_{d1} - Q_{d0}$); el precio mundial aumenta hasta P_{w1} , rebajando la diferencia entre el precio nacional y el internacional hasta el nivel $P_1 - P_{w1}$; el ahorro presupuestario por restituciones a la exportación aumenta hasta cubrir la superficie $P_0LMP_{w0}P_{w1}RNP_1$. Además, aumenta el excedente de los consumidores y en mayor medida el bienestar total.

Con variaciones anuales del nivel de precios y de las PAP, puede lograrse a largo plazo un nivel de oferta ajustado a un comercio internacional completamente libre, tal como sugiere la política de garantía del derecho de producción (PEG) (Harvey, 1991) o al menos un nivel

mas aproximado (7). Al mismo tiempo, puede mejorarse la eficiencia de las transferencias (8) de la política agraria de los consumidores/contribuyentes a los agricultores. De esta manera, la PAP puede considerarse como una medida temporal para estabilizar la renta agraria y conseguir una transición gradual de un mercado agrario muy protegido a otro más libre; después de algunos años, debe terminarse con esa situación para que el sector agrario sea económicamente más eficiente.

Esta estrategia cumple con la exigencia formulada en la reunión de abril de 1989 de la negociación del GATT (Riethmuller y otros, 1990). El apoyo parcial a la renta se traspasa del sistema de precios a otro que no sólo está desvinculado de la producción sino que está destinado a eliminar el volumen de producción que se desvíe del que puede absorber un mercado libre (9). Al mismo tiempo, encaja bien en la política tradicional basado en la producción. Si se aplicara, permitiría un abandono eficaz y eficiente de una situación muy distorsionada del comercio y, a la vez, mitigaría la repercusión negativa del descenso de los precios en los agricultores.

VI. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA LA GESTION Y APLICACION DE UNA POLITICA DE PAP

Una política de PAP ofrece flexibilidad adicional en la gestión de los mercados de bienes. De hecho, al proceder a ajustes anuales de la PAC, permite a los políticos gestionar, no sólo los precios, sino tam-

(7) Aun cuando en la CE se reconoce generalmente la necesidad de una reducción sustancial de los precios, parece muy poco probable que la Comunidad esté dispuesta a aceptar precios mundiales totalmente liberalizados, aun cuando los nuevos precios mundiales fueran mayores que los actuales. De hecho, han de tenerse en cuenta algunos valores sociales y/o culturales relacionados con la actividad agraria y algunos costes mayores debidos a las limitaciones al uso de innovaciones técnicas que son permitidas en otros países pero no en la CE (p. ej., hormonas artificiales, fumigación aérea).

(8) La eficiencia de las transferencias se define como la mejora de los excedentes agrarios desde el punto de vista del coste para el consumidor y el contribuyente (Harvey y Hall, 1989). Se estima que por término medio se pierde el 35 por ciento de las transferencias totales de consumidores/contribuyentes, a causa de ineficiencias creadas por la distorsión de la producción y el consumo y por los «escapes» de transferencias a sectores que suministran consumos intermedios y utilizan el producto y a consumidores extranjeros. Otro 25 por ciento de las subvenciones agrarias actuales se derrocha para compensar el efecto depresivo de los precios mundiales de programas agrarios de otros países (IATR, 1988).

(9) Obsérvese que, mientras haya algún apoyo a los precios, la PAP es una forma de desvinculación parcial. En una política desvinculada, se permite un apoyo relacionado con la producción si sólo se presta a niveles de producción no superiores al que prevalecería en ausencia de intervención pública (Riethmuller y otros, 1990, pág. 29).

bién las PAP e incluso los correspondientes volúmenes básicos de producción (Q_0).

Las variaciones anuales de los niveles de precios y de PAP deberían valorarse teniendo en cuenta el gasto presupuestario pasado y previsto, las existencias, los cambios de la demanda y de los tipos de cambio, las presiones de determinados grupos económicos, las restricciones de los convenios internacionales, etc. En todo caso, una estrategia general a largo plazo podría formularse de la manera siguiente: en un primer momento, los precios de apoyo debieran reducirse moderadamente, al mismo tiempo que se introducía una elevada PAP para no poner en peligro excesivo la renta de los agricultores y promover un descenso apreciable de la oferta; posteriormente, se rebajaría el nivel de PAP para mejorar la eficiencia agraria; un nuevo recorte de los precios debiera venir acompañado por un nuevo aumento del nivel de PAP, y así hasta que se alcanzaran los precios mundiales, o al menos un nivel menos distorsionado de precios. La supresión total de las PAP completaría la política.

En la exposición precedente se ha considerado que la subvención total en forma de PAP es proporcional a la cantidad renunciada ($Q_0 - Q_1$, en la figura 1). Se ha partido de ese supuesto, no sólo por motivos de claridad, sino también porque probablemente es preferible este tipo de prima, ya que es sencilla y por tanto más fácilmente comprensible por el agricultor, y asimismo neutral con respecto a la dimensión de la empresa y también con respecto a la dimensión de la explotación agraria. En relación con este último aspecto, puede observarse que una prima de k libras por unidad de producción supone un descenso de la producción proporcional a la dimensión de la explotación agraria, si las explotaciones agrarias tienen la misma elasticidad de oferta; o una reducción más que proporcional si, como es probable, la elasticidad aumenta con la dimensión de la explotación agraria. De esta manera, no hay discriminación entre explotaciones, y a cada empresa se le permite hacer los ajustes necesarios según su función de costes. Esta neutralidad potencial parece ser un rasgo importante, particularmente en consideración a su aceptabilidad política (10).

(10) Además, evita el riesgo de subdivisión de las explotaciones agrarias para elevar los pagos de apoyo, como podría ocurrir si se aplicara una política discriminatoria.

Sin embargo, siempre podría introducirse alguna discriminación mediante el reconocimiento de diferentes tipos de primas (p. ej., subvenciones que aumentan a una tasa no proporcional a $Q_0 - Q_1$), aunque habría que hacerlo con cuidado para no sesgar la eficacia de la medida o hacer demasiado costosa la intervención. Probablemente, si los políticos aceptan que es hasta cierto punto necesaria la discriminación entre agricultores, este objetivo se conseguiría mejor estableciendo una diferencia de precios, tal como se ha hecho con la tasa de corresponsabilidad de la CE aplicada a los cereales.

El volumen básico de producción podría ser un promedio de la cantidad producida en años anteriores (p. ej., los últimos tres años), para tener en cuenta las oscilaciones de los rendimientos y el sistema de cultivos. Una reducción del volumen básico de producción (11) podría justificarse con el fin de eliminar la ganancia ADC (figura 1) de la renta del productor. Sin embargo, ese ajuste debiera hacerse con todo cuidado para evitar una situación en la que un nivel Q_0 menor pudiera socavar la viabilidad del programa, ya que podría hacer que se esfumara el incentivo a reducir la producción. Esta misma consideración debiera influir en las exenciones de la rebaja de la producción que puede optar a prima, puesto que afecta a la decisión del productor de manera semejante a una reducción del volumen básico Q_0 .

Volviendo la atención a las cuestiones administrativas, es sabido que cualquier intervención en un mercado de productos agrarios que se desvíe de un simple cambio del precio de equilibrio del mercado conduce inevitablemente a un aumento del aparato administrativo para hacerla viable. Ahora bien, esta nueva carga burocrática puede justificarse fácilmente si los beneficios netos logrados por la intervención son mayores que los costes administrativos. Lo que aquí se propone son algunas hipótesis operativas para aplicar eficazmente una política de PAP y mantener bajos los costes burocráticos.

La primera cuestión importante es establecer cuántos productos han de incluirse en el paquete de PAP.

(11) Por ejemplo, podría hacerse mediante una reducción proporcional con respecto al nivel previo Q_0 establecido para cada explotación agraria.

En teoría, para impedir que una rebaja de la producción de un bien sea compensada por el aumento de la de otro, todos los grandes productos deben poder disfrutar de programas de PAP. En la práctica, habrá que excluir inevitablemente algunos, a causa de las considerables dificultades de seguimiento del volumen de producción a nivel de explotación agraria, y en especial para que la distorsión del comercio no sea excesiva y pueda abordarse mejor con otros instrumentos. Por estos motivos, las frutas, y en particular las hortalizas, no deben poder optar en general a PAP. Sin embargo, en algunos casos podría ser más ventajoso pagar al agricultor por anticipado para que reduzca su producción, en lugar de realizar costosas intervenciones una vez que el producto ha sido transformado, como sucede con bastante frecuencia con los excedentes comunitarios de vino.

Debe hacerse hincapié en que las ventajas de las PAP no se limitan a los cereales y cultivos industriales, sino que también son aplicables a las producciones ganaderas que dependen de productos agrícolas. Se reducirían el elevado nivel de distorsión del comercio y los fuertes excedentes relativos en esos sectores. Además, al aplicarse las PAP también a los grandes productos ganaderos, ya no habría necesidad de demostrar el volumen total de cosechas de una explotación agraria. De hecho, para obtener primas de la administración pública, bastaría con que el agricultor presentara documentación adecuada sobre la cantidad vendida, para así definir la producción básica o la producción efectiva de un bien dado. Las facturas de venta parecen ser la prueba más sencilla, ya que han de conservarse a efectos de la contabilidad simplificada.

En general, no debe intentarse obtener del agricultor pruebas de sus rendimientos. Según se ha señalado, el objetivo de extensificación ya se ha conseguido en gran medida tomando simplemente en cuenta la producción agraria total de cada bien al que se aplican las PAP. Además, con esto se simplifica considerablemente la aplicación del programa, ya que se evita tener que inspeccionar las zonas de cultivo para comprobar las rebajas del rendimiento (12).

(12) No obstante, en algunas situaciones podrían concederse primas basadas en una reducción comprobada del rendimiento, por ejemplo en zonas ambientalmente sensibles en las que sea necesario, por ejemplo, rebajar las filtraciones de nitrógeno.

Las primas debieran pagarse al agricultor cuando ha vendido la mayor parte de la producción, por ejemplo, hacia el final del año de comercialización en el caso de los bienes que pueden almacenarse durante un año. De esta manera, los agricultores que optaran por aplazar la venta de su producción hasta bastante tiempo después de la recolección podrían demostrar su volumen de producción presentando sus documentos de venta.

Los cultivos o productos animales no producidos por una explotación agraria en el período básico de referencia no debieran poder optar a las subvenciones en forma de PAP: las nuevas empresas deberían enfrentarse con el menor precio de mercado vigente cuando accedieran a la actividad agraria. Además, podría decidirse que los productos cuyo volumen de producción supera el volumen básico durante un número dado de años (p. ej., tres) perdieran su derecho a primas. Con esta norma se aceleraría el ajuste a un mercado menos protegido y al mismo tiempo se lograría una eliminación parcial de las PAP.

No debería aplicarse la política de PAP en las zonas de montaña, ni donde un descenso de la producción pudiera causar una peligrosa despoblación o perjudicar de alguna manera el medio ambiente natural/rural. Por el contrario, podría ofrecerse una prima por cultivar con algún beneficio tierras marginales pero socialmente valiosas.

VII. COMPARACION CON OTRAS POLITICAS

Pueden ponerse de relieve algunas de las diferencias entre la política de PAP y las políticas actuales o propuestas destinadas a abordar los problemas de excedentes y renta agraria.

1. Una política de PAP no supone en absoluto restricciones cuantitativas de la producción agraria o del uso de consumos intermedios, como lo hacen el sistema de cuotas para la gestión de la oferta, la retirada de tierras y la reforma MacSharry de la PAC. No es necesario control burocrático alguno de qué y cómo va a producir el agricultor: cada explotación agraria responderá a la prima y al precio de acuerdo con su propia función de oferta.
-

2. Evita muchos de los problemas y rigideces relacionados con el sistema de cuotas. De hecho, dado que los productores se enfrentarán con precios cada vez más cercanos a los del mercado libre, mejorará gradualmente la eficiencia.
 3. Aun cuando en algunos casos la retirada de tierras podría ser el resultado último de la intervención mediante PAP, se minimiza la posibilidad de rentas exageradas. Además, los pagos de PAP serán probablemente mejor acogidos por la opinión pública: a los agricultores se les paga, no para mantener baldías las tierras, sino más bien para acelerar el necesario ajuste de la oferta.
 4. Las PAP no discriminan necesariamente entre los agricultores, como hacen otras opciones políticas de apoyo parcial a la renta (PEG, reforma de la PAC, programa de apoyo variable a los precios) o plenamente desvinculadas («agribonos»). No hay necesidad de fijar un nivel máximo de producción PEG por explotación agraria, ni de reducir los pagos compensatorios (*deficiency payments*) por hectárea para las grandes explotaciones agrarias y forzarlas a aceptar una retirada parcial de tierras, ni de ofrecer apoyos variables a los precios a la medida de las distintas clases de explotaciones agrarias por su dimensión, ni de establecer una separación entre los agricultores a tiempo completo y los demás. También se evitan los problemas de establecer quiénes son los agricultores con derecho a recibir bonos y cuánta debe ser su compensación.
 5. No es necesario ocuparse de la transferencia, recompra y reasignación de cuotas de producción o de certificados PEG. La intervención mediante PAP puede eliminarse de manera gradual, simplemente reduciendo el valor de la prima de acuerdo con factores económicos y políticos. No se requiere una fecha límite fija.
 6. Tanto la opción de PEG como la de PAP mejoran la eficiencia de las transferencias de las políticas de apoyo a la renta y reducen la distorsión del comercio. Sin embargo, la aplicación de la segunda no exige que el precio sea apoyado por un sistema de pagos compensatorios (*deficiency payments*); puede gestionarse sin dismantelar el actual sistema comunita-
-

rio de gravámenes variables y sin aumentar la carga del presupuesto público. En tanto se conceda a los agricultores algún apoyo a los precios, persistirá algún grado de distorsión del comercio, pero esta circunstancia podría hacer políticamente más aceptable la opción de PAP, sobre todo porque puede evitarse el fuerte aumento del gasto presupuestario que exigirían los pagos compensatorios (*deficiency payments*). De hecho, según ha demostrado Rausser (1990), pueden ser más convenientes políticas de transferencia razonablemente distorsionantes que otras plenamente desvinculadas, aun desde el punto de vista del consumidor/contribuyente (13).

VIII. OBSERVACIONES FINALES

En este artículo se ha examinado otra forma de intervención en los mercados agrarios que podría ser un instrumento útil para ajustar la oferta hacia una situación más libre de equilibrio del mercado. Parece ser una aportación real a la reducción de excedentes y de la distorsión del comercio, no sólo para la CE, sino también para otros países que subvencionan las exportaciones.

A largo plazo, mediante ajustes anuales de las PAP unitarias y de los precios, es posible acercarse más a una situación de mercado libre o a otra de mercado todavía parcialmente protegido pero más sostenible.

Los rasgos principales de esta política parcialmente desvinculada de apoyo a la renta pueden resumirse así:

- proporciona un apoyo parcial a la renta agraria y estabilidad durante la transición a una oferta agraria menos distorsionada;
- el apoyo a la renta se transfiere eficiente y eficazmente del mecanismo de precios y (si esta es la voluntad política) sin generar discriminación;

(13) Cuando se utilizan transferencias de riqueza como remuneración con el fin de obtener la conformidad de un grupo de empresas disconformes con una política, la elección óptima de una subvención implica cierto grado de distorsión. Si el sector es disperso y los productores heterogéneos en cuanto a su capacidad para sacar ventaja de una política que perjudica a todo el sector en general —características típicas del sector agrario—, pagos parcialmente distorsionantes pueden conseguir un mayor grado de apoyo político fuera del sector propiamente dicho (Rausser, 1990, pág. 21).

- puede aplicarse fácilmente en el marco de la política comunitaria actual de apoyo a los precios con gravámenes variables;
- permite conseguir un gran ahorro en el presupuesto público (comunitario);
- otorga flexibilidad a los ajustes;
- los agricultores son libres en la toma de decisiones sobre producción;
- parece administrativamente viable;
- genera repercusiones positivas en el medio ambiente.

BIBLIOGRAFIA

AGRA EUROPE (1989). *Commission gives go-ahead to pilot extensification schemes*, n.º 1.320.

HARVEY, D. (1991). The Production Entitlement Guarantee (PEG) Option. En: C. Ritson and D. Harvey (eds.): *The Common Agricultural Policy and the World Economy*. Wallingford UK: CAB International.

HARVEY, D. y HALL, J. (1989). *PSEs, Producer Benefits and Transfer Efficiency of the CAP and Alternatives*. Discussion Paper n.º 3. Newcastle: Department of Agricultural Economics and Food Marketing – University of Newcastle upon Tyne.

HUANG, W.; HYBERG, B. y SEGARRA, E. (1990). A Variable Price Support Farm Program: A Transition Tool to a Free Market, *Southern Journal of Agricultural Economics* (22): pp. 133-142.

IATRC (1988). *Designing Acceptable Agricultural Policies*. Summary Report. Ithaca NY: International Agricultural Trade Research Consortium.

MARSH, J.; GREEN, B.; KEARNEY, B.; MAHE, L.; TANGERMANN, S. y TARDITI, S. (1991). *The Changing Role of the Common Agricultural Policy: The Future of Farming in Europe*. Londres: Belhaven Press.

RAUSSER, G. C. (1990). Public Goods and Wealth Transfer Trade-offs. Working Paper n.º 549. Berkeley: University of California, Department of Agriculture and Resource Economics.

RIETHMULLER, P.; ROBERTS, I.; O'HARA, L. P.; TIE, G.; TULPUL, V.; HOS-SAIN, M. y KLIJIN, N. (1990). Proposes strategies for reducing agricultural protection in the GATT Uruguay Round -A synthesis and assessment. Discussion Paper n.º 6. Canberra: Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics.

RONINGEN, V. O. y DIXIT, P. M. (1989). Economics Implications of Agricultural Policy Reforms in Industrial Market Economies. Agricultural and Trade Analysis Division Staff Report n.º 36. Washington DC: ERS - USDA.

STOECKEL, A. B. y BRECKLING, J. (1989). Some Economywide Effects of Agricultural Policies in the European Community: A General Equilibrium Study. In A. B. Stoeckel, D. P. Vincent and S. Cuthbersome, (eds.) *Macroeconomic Consequences of Farm Support Policies*. Durham NC: Duke University Press.

TARDITI, S.; THOMPSON, K. J.; PIERANI, P. y CROCI ANGELINI, E. (1989). *Agricultural Trade Liberalization and the European Community*. Oxford: Clarendon Press.

TYRES, L. R. y ANDERSON, K. (1987). *Liberalizing OECD Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare*. Canberra: National Centre for Development Studies – Australian National University.

ZIETZ, J. y VALDÉS, A. (1988). *Agriculture in the GATT: An Analysis of Alternative Approaches to Reform*. Research Report n.º 70. Washington DC: International Food Production Research Institute.

RESUMEN

En este artículo se presenta un análisis de otro instrumento de política agraria encaminada a mitigar los problemas causados por la superproducción. Una prima para rebajar la producción (PAP, prima antiproducción) es una prima pagada a los agricultores con el fin de favorecer la reducción de los niveles precedentes de producción. El total que se abona debe ser proporcional a la cantidad rebajada en relación con el nivel previo de referencia. El análisis se desarrolla tanto desde el punto de vista de la actitud económica del empresario como desde el punto de vista macroeconómico (presupuesto público, comercio internacional). Argumentos teóricos y operativos hacen de la PAP una solución viable para enfrentarse con los problemas actuales de la PAC, dadas sus ventajas en comparación con otras soluciones políticas. Es una política, parcialmente desvinculada, de apoyo a la renta que puede reducir los gastos públicos y mejorar la eficiencia de las transferencias. Puede ser útil en el marco de la transición a un mercado internacional más libre y merecer atención en la actual situación comunitaria.

RESUME

L'étude un autre instrument de politique agricole dont l'objectif est la réduction des problèmes déterminés par l'excès de production. La prime pour baisser la production (Anti-Production = APP) c'est une prime payée aux fermiers dans le but de favoriser la réduction des précédents niveaux de production. Le total de la subvention devrait être proportionné à la quantité réduite par rapport au précédent niveau de référence. L'analyse est développée tant du point de vue de l'attitude économique de l'entrepreneur que du point de vue macro-économique (bilan public, commerce international). Des raisons théoriques et opérationnelles font de l'APP un moyen praticable d'intervention pour faire face aux problèmes actuels de la PAC pour les avantages qui il comporte par rapport à d'autres solutions politiques. C'est une politique partiellement découplée de soutien de revenu qui peut réduire les dépens publics et accroître l'efficacité des transferts. Le moyen peut être utile dans le cadre de la transition vers un marché international plus libre et peut être digne d'être pris en considération dans l'actuelle situation communautaire.

S U M M A R Y

This paper presents an analysis of another kind of agricultural policy aimed at lessening the problems created by overproduction. An anti-production premium (APP) is a premium paid to the farmers in order to reduce their previous level of production. The total amount to be paid should be proportional to the quantity reduced from a previous base level of production. The analysis takes into account farmer's economic behaviour and macroeconomic considerations (public budget, international trade relations). Both theoretical and operational reasons seem to make APP a viable solution for dealing with current CAP problems due to some advantages as compared to other policy options. It is a partially decoupled policy of supporting farm income which can reduce public expenditure and improve transfer efficiency. It may be useful during a transition to a freer international market and worthy of consideration in the current EC scenario.
